ACCIÓN DE TUTELA CONTRA AUTORIDAD PÚBLICA - Niega / REPATRIACIÓN DE COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR - Ante la pandemia del Covid 19 / VUELOS HUMANITARIOS / PROTOCOLO DE RETORNO DE COLOMBIANOS EN EL EXTRANJERO EN CONDICIONES DE EMERGENCIA HUMANITARIA, CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR - Elementos / OMISIÓN DE LA PARTE INTERESADA DE TRAMITAR EL PERMISO PARA EL VUELO HUMANITARIO / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

[L]a Sala debe decidir si el a quo acertó al denegar la inclusión del señor [J.J.P.G.] en un vuelo humanitario de emergencia entre Lima y Bogotá. (…) [L]a Sala advierte que el señor [J.J.P.G.] no realizó ninguna de las gestiones ni asumió ninguno de los compromisos previstos en el protocolo de regreso al país [Resolución 1032 de 2020]. Si bien el actor adujo haberse comunicado telefónicamente con el consulado, lo cierto es que no dio cuenta del agotamiento del procedimiento previsto para efecto de ser incluido en algún vuelo humanitario entre Lima y Bogotá. (…) A juicio de la Sala, se trata de un procedimiento idóneo y eficaz, puesto que caracteriza las situaciones individuales de cada uno de los solicitantes y elabora listados para efecto de tramitar y programar los vuelos humanitarios. (…) [Asimismo, la Sala considera necesario resaltar] la necesidad de respetar el procedimiento administrativo previsto para los vuelos humanitarios, por cuanto de este modo se garantiza el derecho a la igualdad de todas aquellas personas que requieren ejercer el derecho al regreso. Asumir un tratamiento preferencial frente al actor, derivaría en que se desconozca el derecho a la igualdad de las personas que sí se han sometido al trámite administrativo. (…) [Así las cosas, encuentra la Sala que,] el a quo acertó al abstenerse de ordenar que el señor [J.J.P.G.] fuera incluido en un vuelo humanitario. En consecuencia, será confirmada la sentencia impugnada.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / DECRETO 417 DE 2020 / DECRETO 439 DE 2020 / DECRETO 569 DE 2020 / RESOLUCIÓN 1032 DE 2020

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-15-000-2020-01224-01(AC)

Actor: JAIRO JACINTO POLO GONZÁLEZ

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE TRANSPORTE, EMBAJADA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA EN PERÚ, CONSULADO DE COLOMBIA EN LIMA, AERONÁUTICA CIVIL DE COLOMBIA, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA y AVIANCA S.A.

La Sala decide la impugnación interpuesta por el señor Jairo Jacinto Polo González contra la sentencia del 13 de mayo de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que denegó la tutela.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela, el señor Jairo Jacinto Polo González pidió la protección de los derechos fundamentales a la libre locomoción, a la salud, a la vida digna y al mínimo vital. En consecuencia, pidió que «*se ordene a la aerolínea AVIANCA habilite vuelos de LIMA a Bogotá desde Perú no tengo acceso a sistema de salud, no tengo comida digna, los pocos hoteles tienen tarifas altas, los recursos económicos se agotan y AVIANCA no cumple con lo establecido por el gobierno peruano frente a transportar extranjeros a sus países de origen*».

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. El 5 de enero de 2020, el señor Jairo Jacinto Polo González viajó de Bogotá a Lima (Perú) y planeaba regresar el 4 de abril de 2020. El actor manifestó que se trató de un viaje de trabajo.

2.2. El 17 de marzo de 2020, las autoridades peruanas cerraron el Aeropuerto Internacional de Lima, con motivo de la pandemia por COVID-19.

2.3. El 20 de marzo de 2020, la aerolínea Avianca informó al demandante que el vuelo de regreso a Bogotá fue cancelado y que para reprogramarlo es necesario esperar a que el Aeropuerto Internacional de Lima sea reabierto.

2.4. A la fecha de interposición de la demanda de tutela (28 de abril de 2020), el señor Jairo Jacinto Polo González se encontraba en la ciudad de Lima sin recursos económicos necesarios para mantenerse durante el tiempo que debe permanecer en esa ciudad.

3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. El señor Jairo Jacinto Polo González manifestó que requiere autorización para efecto de regresar a Bogotá en un vuelo humanitario, puesto que se encuentra en situación de vulnerabilidad. Que no cuenta con recursos económicos ni tiene acceso a servicios de salud en la ciudad de Lima.

3.2. Dijo que se comunicó con el Consulado de Colombia en Lima para gestionar su regreso en un vuelo humanitario, pero únicamente le informaron que debía hablar con la Aerolínea Avianca.

3.3. Adujo que Avianca no ha mostrado ningún interés en colaborarle, por cuanto no lo incluyó en ninguno de los dos vuelos humanitarios realizados a la ciudad de Bogotá. Que, de hecho, eso denota el incumplimiento del contrato de transporte que suscribió con dicha aerolínea.

3.4. Alegó que es necesaria la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consulado de Colombia en Lima, la Embajada de Colombia en Perú y la Aeronáutica Civil de Colombia, con el fin de que se pronuncien sobre cómo pueden ayudarlo a regresar a Colombia y evitar que continúe la vulneración de derechos fundamentales.

3.5. Por último, como medida provisional, solicitó que se ordenara a las demandadas que garantizaran el acceso al sistema de salud y que le proporcionaran una opción de vivienda en Perú. Dicha solicitud fue denegada en el auto admisorio de la demanda.

4. Intervenciones

4.1. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **Ministerio de Transporte** aludió a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 e hizo especial énfasis en el Decreto 569 de 2020 (que suspendió el desembarque de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea) y a la Resolución 1032 de 2020 (que adoptó el protocolo para el regreso de colombianos al país).

4.1.1. Alegó que si bien es cierto el ministerio ha participado e implementado estrategias para reducir la propagación de la pandemia por COVID-19, lo cierto es que no es la entidad encargada de autorizar o gestionar vuelos humanitarios de retorno de colombianos en el exterior. Que, por ende, carece de legitimación en la causa por pasiva (Docs. 5 y 6).

4.2. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la **Unidad Administrativa Especial Migración Colombia** dijo que esa entidad es la encargada de ejercer las funciones de vigilancia y control migratorio y que la medida de suspensión de vuelos internacionales está debidamente sustentada en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud.

4.2.1. Señaló que las actividades para facilitar el retorno de colombianos están reguladas en la Resolución 1032 de 2020 y únicamente bajo condiciones de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor. Que el demandante debe agotar el procedimiento previsto en dicha resolución para efecto de brindarle el apoyo que requiere para regresar al país.

4.2.2. Adujo que no es la entidad encargada de la protección de los derechos de los colombianos en el exterior, pues dicha función recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que debe señalar las directrices para el regreso de los ciudadanos colombianos, en los términos de la Resolución 1032 de 2020.

4.2.3. Manifestó que solicitó a la Regional Andina de Migración Colombia un informe sobre el último movimiento migratorio del señor Jairo Polo y encontró que el actor bien pudo regresar al país antes de la declaratoria de pandemia y del cierre de fronteras.

4.2.4. Agregó que, por lo expuesto, carece de legitimación en la causa por pasiva y que no ha incurrido en vulneración de los derechos fundamentales invocados.

4.3. La **Presidencia de la República**, el **Ministerio de Relaciones Exteriores**, la **Aeronáutica Civil de Colombia**, la **Embajada de Colombia en Perú**, el **Consulado de Colombia en Lima** y **Avianca S.A.** no contestaron la acción de tutela, pese a que fueron notificados de la admisión de la demanda de tutela.

5. Sentencia impugnada

5.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, mediante sentencia del 13 de mayo de 2020, denegó la tutela.

5.1.1. Preliminarmente, advirtió que el Ministerio de Transporte y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia sí tienen legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, por virtud del principio de coordinación, tienen injerencia en los procedimientos de regreso de colombianos varados en el exterior. Que las autoridades vinculadas a la acción deben participar en procesos como el presente, en atención a las actuaciones coordinadas que deban efectuarse en el marco de sus competencias.

5.1.2. Como problema jurídico, el *a quo* planteó que debía determinar si las entidades demandadas vulneraron los derechos a la locomoción, a la salud, a la vida digna y al mínimo vital del actor, con ocasión de su pretensión de retorno al país en el marco de la contingencia por la pandemia COVID-19.

5.1.3. Advirtió que, mediante el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República dispuso el cierre de fronteras, por causa de la pandemia por COVID-19. Que, en ese contexto, mediante Resolución 1032 del 8 de abril de 2020, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia fijó un procedimiento para efecto del retorno de los colombianos que se encuentren en el exterior.

5.1.4. Advirtió que no existe vulneración del derecho a la libre locomoción, puesto que la limitación a ese derecho está debidamente justificada en la pandemia por COVID-19. Que lo procedente es que el demandante agote el trámite administrativo previsto para el regreso por razones humanitarias, en los términos de la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020.

5.1.5. Desestimó la vulneración de los derechos a la salud, a la vida digna y al mínimo vital, puesto que el demandante no acreditó la situación de urgencia que padece. Que no aportó seguros médicos de viajero que adquirió para viajar ni dio cuenta de gestión de ayudas ante las autoridades peruanas. Que, además, la situación económica no es atribuible a las autoridades demandadas.

5.1.6. Agregó que no se demostró que el actor informara a las autoridades demandadas sobre su situación y, por ende, no puede endilgárseles omisión de atención o vulneración de derechos fundamentales.

6. Impugnación

6.1. La parte actora impugnó la sentencia del 13 de mayo de 2020, con base en los mismos argumentos expuestos en la demanda de tutela.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela. Generalidades

1.1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, es una acción residual que permite a todas las personas reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados, por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

1.2. La acción procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar de fondo los argumentos que proponga el demandante.

1.3. El carácter subsidiario de la acción de tutela responde a que ésta es procedente cuando no existe otro mecanismo judicial o administrativo para proteger el derecho fundamental o porque habiéndolo se configuró un perjuicio irremediable[1]. Así entonces, una acción de tutela propende por la protección de aquellos derechos fundamentales que de otra forma se verían desamparados, pero no por eso puede entenderse que es el único mecanismo para su protección.

2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. En ejercicio de la acción de tutela, el señor Jairo Jacinto Polo González solicitó que se ordenara su inclusión en un vuelo humanitario entre Lima y Bogotá. Para justificar esa pretensión, alegó (i) que no ha podido salir de la ciudad de Lima, por causa del cierre del aeropuerto, ordenado por el Gobierno Peruano en el marco de las medidas de control frente a la pandemia por COVID-19; (ii) que no cuenta con servicios médicos, y (iii) que se agotan los recursos económicos con los que cuenta para pagar hotel y alimentación.

2.2. En primera instancia, por sentencia del 13 de mayo de 2020, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, denegó la tutela. En síntesis, consideró que, para acceder a los vuelos humanitarios, el actor debía agotar el procedimiento previsto en la Resolución 1032 del 8 de abril de 2020.

2.3. En la impugnación, la parte actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda de tutela, esto es, dijo que requiere urgente la inclusión en un vuelo humanitario de regreso a Colombia, por no contar con servicios médicos ni recursos económicos para prorrogar la estadía en Lima.

2.4. En ese contexto, la Sala debe decidir si el *a quo* acertó al denegar la inclusión del señor Jairo Jacinto Polo González en un vuelo humanitario de emergencia entre Lima y Bogotá.

2.5. Para resolver, la Sala se referirá, de manera general, a los vuelos humanitarios de emergencia, con ocasión de la pandemia por COVID y, luego, analizará el caso particular del actor.

3. De los vuelos humanitarios durante la emergencia de salud pública que ha generado el COVID-19

3.1. Como es de público conocimiento, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia la enfermedad denominada COVID-19 e instó a los diferentes Estados a tomar decisiones urgentes y concretas para mitigar el contagio. Dicha declaratoria tuvo sustento en los alarmantes niveles de propagación y gravedad de los casos de contagio y los niveles de inacción para controlar el brote.

3.1.1. Asimismo, la Organización propuso un enfoque basado en la participación de todo el gobierno y de toda la sociedad, en torno a una estrategia integral

[1] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-543 de 1992.

dirigida a prevenir las infecciones, a salvar vidas y a reducir al mínimo los efectos de la pandemia. Los puntos clave de la estrategia son: (i) prepararse; (ii) detectar, proteger y tratar; (iii) reducir la transmisión, e (iv) innovar y aprender.

3.1.2. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, existe suficiente evidencia para concluir que el COVID-19 se transmite de persona a persona a gran velocidad, que puede traspasar fronteras geográficas a través de pasajeros infectados y que puede desencadenar una neumonía grave y ocasionar la muerte.

3.2. Con base el pronunciamiento de la Organización Mundial de la Salud, mediante Resolución 385 el 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y adoptó medidas para evitar la propagación.

3.2.1. Entre las medidas sanitarias ordenadas por el Ministerio, la Sala destaca las siguientes: (i) suspender los eventos con aforo de más de 500 personas; (ii) prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional; (iii) ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19, y (iv) ordenar el aislamiento y cuarentena para las personas que provengan de China, Francia, Italia y España.

3.2.2. También en el marco de la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional decretó el cierre de todas las fronteras terrestres, marítimas y fluviales, mediante decretos 402 del 13 de marzo de 2020 y 412 del 17 de marzo de 2020.

3.3. Luego, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, advirtió que, pese a las medidas adoptadas, aumentaron los casos de contagio por COVID-19 en Colombia y, por ende, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

3.4. En el marco del estado de emergencia, el Gobierno Nacional, mediante Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, dispuso la suspensión del desembarque en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea. Evidentemente, esa medida restringe el derecho a la libre locomoción, esto es, el derecho de todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia.

3.4.1. Sin embargo, sobre la restricción del derecho a la locomoción, la Corte Constitucional ha reconocido que, en ocasiones, resulta necesaria y procedente para efecto de atender situaciones de calamidad pública, tales como inundación, terremoto, incendio o epidemia. Por ejemplo, en la sentencia C-511 de 2013, la Corte Constitucional, al decidir una demanda de constitucionalidad contra la expresión «*sino para garantizar la seguridad y la salubridad públicas*», contenida en el artículo 99[2] del Decreto Ley 1355 de 1970[3], explicó que el derecho a la locomoción, «*no es incondicional, pues es posible establecer limitaciones a su ejercicio, "buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema"*».

---

[2] ARTÍCULO 99.- Los reglamentos no pueden estatuir limitación al ejercicio de la libertad de locomoción, en cuanto a tránsito terrestre de vehículos y peatones, sino para garantizar la seguridad y la salubridad públicas.

[3] *"Por el cual se dictan normas sobre Policía".*

3.4.2. En el mismo sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos señala que el derecho a la libre locomoción no es absoluto, puesto que puede ser restringido para prevenir infracciones penales y para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud pública o los derechos y libertades de los demás. En todo caso, prohíbe que los Estados parte expulsen a sus nacionales o que los priven del derecho a ingresar al territorio. En lo pertinente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala lo siguiente:

> **Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia**
>
> 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
>
> 2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
>
> 3. **El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás**.
>
> 4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
>
> 5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, **ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo**.
>
> 6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. (Resalta y subraya la Sala).

3.4.3. Complementariamente, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que «*nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país*». Asimismo, el artículo 5 de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, indica que todas las personas tienen «*El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país*».

3.4.4. Más recientemente y en el marco de la pandemia, la Resolución No. 1 del 10 de abril de 2020, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomendó a los Estados miembros, con ocasión de la pandemia por el COVID-19, garantizar el derecho de regreso y retorno a los territorios de origen, dentro del marco de cooperación correlativo de los Estados. El punto 60 de dicha resolución indica los siguiente: «***Garantizar el derecho de regreso*** *y la migración de retorno a los Estados y territorios de origen o nacionalidad, a través de acciones de cooperación, intercambio de información y apoyo logístico entre los Estados correspondientes, con atención a los protocolos sanitarios requeridos y considerando de manera particular el derecho de las personas apátridas de retornar a los países de residencia habitual, y garantizando el principio de respeto a la unidad familiar».*

3.5. Justamente, en atención de lo anterior, el artículo 1° del Decreto 439 de 2020 estableció unas excepciones a la suspensión del desembarque en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea. En efecto, esa norma dice: «*Solo se permitirá el desembarco con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial*

de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias».

3.5.1. Como se ve, si bien fueron cerradas las fronteras aéreas, lo cierto es que el Gobierno Nacional creó una excepción, consistente en permitir el regreso de los connacionales, como ocurre, por ejemplo, mediante la figura del vuelo humanitario.

3.5.2. Ahora, para efectos de acogerse a dicha excepción, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en Resolución 1032 del 8 de abril de 2020, fijó un procedimiento para el retorno de los colombianos detenidos en el exterior por razón de las medidas adoptadas por el COVID-19. Dicho acto insiste en la situación de urgencia por el alto número de connacionales y extranjeros residentes permanentes que, por causa de las medidas adoptadas por razón de la pandemia por COVID-19, no pudieron regresar al país y que tienen necesidad extrema de regresar, por no contar con los recursos económicos para sufragar los gastos de estadía, por reunificación familiar o por problemas de salud.

3.5.3. Ahora bien, en cuanto al trámite concreto de retorno al país mediante la figura de vuelo humanitario, el artículo 3 de la Resolución 1032 de 2020 señala que el interesado debe suministrar la siguiente información al consulado de Colombia con competencia en la ciudad en la que se encuentre:

(i) Nombres completos.
(ii) Documento de identidad colombiano y número de pasaporte.
(iii) Para extranjeros residentes permanentes, incluir también nacionalidad y número de cédula de extranjería.
(iv) Estado migratorio y tiempo en que se encuentra el connacional en el exterior (Residente, turismo, irregular, etc.).
(v) Eventuales condiciones especiales como discapacidad, condiciones médicas, menores de edad, entre otras.
(vi) Tipo de parentesco, en caso que aplique.
(vii) Dirección en Colombia, correo electrónico y teléfono celular.
(viii) Nombre y teléfono de contacto de un familiar en Colombia

3.5.4. Además, el interesado en regresar en vuelo humanitario debe cumplir las siguientes obligaciones:

(i) Aportar de manera veraz la información que le sea requerida por el Consulado, informando su estado de salud y en especial si ha presentado síntomas afines a COVID-19.
(ii) Asumir los costos de transporte desde el exterior.
(iii) Cumplir con las medidas de autoaislamiento obligatorio en la primera ciudad colombiana donde arribe el vuelo.
(iv) Asumir la totalidad de costos que se generen con ocasión del autoaislamiento en Colombia (transporte urbano hasta su domicilio, hospedaje para quienes no residan en la primera ciudad de arribo, alimentación, entre otros).
(v) Previo a la llegada al territorio nacional, diligenciar de manera veraz, el formulario de declaración de estado de salud (www.migracioncolombia.gov.co/controlpreventivocontraelcoronavirus).
(vi) Suscribir el Acta de Compromiso que será entregada por el Consulado.
(vii) Durante el vuelo y la movilización a los sitios de alojamiento, cumplir con todas las medidas de seguridad biológica establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social (uso de tapabocas, guantes, gel antibacterial, aislamiento social y lavado de manos, entre otros).

3.5.5. En los términos del artículo 2 ibidem, Migración Colombia apoyará a la Cancillería para la aplicación de los procedimientos establecidos en la

consolidación del listado de las personas a repatriar. Es decir, con base en la información aportada por los interesados en ejercer el derecho de regreso, se elaborarán listados para efecto de determinar las personas a repatriar.

4. Sobre la procedencia o no del vuelo humanitario en el caso concreto

4.1. En el caso concreto, una vez revisado el expediente, la Sala advierte que el señor Jairo Jacinto Polo González no realizó ninguna de las gestiones ni asumió ninguno de los compromisos previstos en el protocolo de regreso al país. Si bien el actor adujo haberse comunicado telefónicamente con el consulado, lo cierto es que no dio cuenta del agotamiento del procedimiento previsto para efecto de ser incluido en algún vuelo humanitario entre Lima y Bogotá.

4.1.1. Es decir, de entrada, la Sala encuentra que el demandante no acudió al trámite previsto para efecto de obtener la protección de los derechos fundamentales que estima vulnerados, esto es, el procedimiento administrativo previsto para repatriación mediante vuelos humanitarios al que se hizo referencia en el acápite anterior.

4.2. A juicio de la Sala, se trata de un procedimiento idóneo y eficaz, puesto que caracteriza las situaciones individuales de cada uno de los solicitantes y elabora listados para efecto de tramitar y programar los vuelos humanitarios. Debe resaltarse la necesidad de respetar el procedimiento administrativo previsto para los vuelos humanitarios, por cuanto de este modo se garantiza el derecho a la igualdad de todas aquellas personas que requieren ejercer el derecho al regreso. Asumir un tratamiento preferencial frente al actor, derivaría en que se desconozca el derecho a la igualdad de las personas que sí se han sometido al trámite administrativo.

4.2.1. En este punto, conviene decir que, en sentencia T-807 de 2007, la Corte Constitucional precisó que «*de acuerdo a la redacción del artículo 86 superior, una de las características esenciales de la acción de tutela se concreta en el principio de la subsidiariedad* […] *Tal comprensión de las instituciones que componen el engranaje del ordenamiento atribuye a la acción de tutela una vocación meramente subsidiaria, en virtud de la cual los ciudadanos sólo podrían acudir a ella en aquellos eventos en los cuales no existan cauces institucionales expeditos para reclamar la reparación de la vulneración padecida*».

4.2.2. Es claro que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela no resulta procedente cuando el ordenamiento jurídico ofrece otro mecanismo para la protección de los derechos. En todo caso, también debe verificarse que las herramientas para el amparo de los derechos son suficientemente eficaces para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, pues, de lo contrario, la acción de tutela procede de manera transitoria.

4.2.3. Sin embargo, en este caso, las herramientas previstas para lograr el retorno al país sí resultan eficaces. No hay razones ni pruebas de las que pueda derivarse la falta de idoneidad de las medidas administrativas adoptadas por el Gobierno Nacional para lograr el retorno al país y que habilitarían un estudio de fondo para efecto de decidir si la tutela procede como mecanismo transitorio de protección.

4.3. Justamente por lo anterior, lo procedente es que el señor Jairo Jacinto Polo González agote el procedimiento previsto en la Resolución 1032 de 2020, esto es, que diligencie el formulario correspondiente y que lo entregue al consulado o embajada en Lima, por los canales electrónicos dispuestos para ese fin. De este

modo, las autoridades administrativas determinarán su situación concreta y lo incluirán en el respectivo listado.

4.3.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores, por su parte, debe estar atento a las inquietudes que pueda tener el señor Polo González y debe orientarlo para que agote el procedimiento previsto para los vuelos humanitarios. Asimismo, dicho ministerio deberá orientar al actor sobre cualquier trámite que requiera ante las autoridades peruanas. No puede perderse de vista que, en los términos del Decreto 869 de 2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y debe administrar el servicio exterior de la República y «*Promover y salvaguardar los intereses del país y de sus nacionales ante los demás Estados, organismos y mecanismos internacionales y ante la Comunidad Internacional*».

4.4. Siendo así, queda resuelto el problema jurídico: el *a quo* acertó al abstenerse de ordenar que el señor Jairo Jacinto Polo González fuera incluido en un vuelo humanitario. En consecuencia, será confirmada la sentencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. Confirmar la sentencia impugnada, por las razones expuestas en esta providencia.

2. Notificar la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3. Publicar la presente sentencia en la página web del Consejo de Estado.

4. Enviar el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

[Firmado electrónicamente]
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sección

[Firmado electrónicamente]
MILTON CHAVES GARCÍA
Magistrado

[Firmado electrónicamente]
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Magistrado